

## Cataluña: Actuaciones puntuales y poco significativas. El contexto y las prioridades siguen sin favorecer un rumbo decidido en las políticas ambientales

Maria Teresa Vadrí Fortuny

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Medidas legislativas urgentes. 2.2. Legislación sectorial. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Cambios en la dirección de las políticas ambientales. 3.2. Otras novedades puntuales. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Instrumentos económicos. 4.2. Instrumentos estratégicos: planes, estrategias y pactos nacionales. 5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 5.1. Titulares de los principales órganos de los Departamentos. 5.2. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos. 6. APÉNDICE LEGISLATIVO. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Como ya viene siendo habitual no se puede destacar el período analizado por actuaciones legislativas y ejecutivas claramente significativas en relación con el desarrollo de las políticas ambientales. No obstante, en el marco de la nueva legislatura iniciada en este período sí se observa una pluralidad de actuaciones puntuales y diversas que merecen ser señaladas. Además, destaca de nuevo la utilización, en diferentes situaciones y atendiendo a objetivos diversos, de la técnica de la delegación legislativa fundamentada en motivos de urgencia. Finalmente, es una novedad remarcable en relación con la financiación de las políticas ambientales analizadas -teniendo en cuenta la situación de prórrogas continuadas de la

que se parte- la aprobación, dentro del plazo previsto legalmente, de la ley presupuestaria que regirá las cuentas públicas en el próximo período de 2022.

**ABSTRACT:** As usual, it is not possible to highlight the analyzed period by clearly significant legislative and executive actions in relation to the development of environmental policies. However, within the framework of the new legislature initiated in this period, a plurality of specific and diverse actions are observed that deserve to be pointed out. In addition, again it's notable the use, in different situations and for different purposes, of the technique of legislative delegation based on reasons of urgency. Finally, it is a remarkable novelty in relation to the financing of the analyzed environmental policies -taking into account the situation of continuous extensions from which we start- the approval, within the legally established term, of the budget law that will govern the public accounts in the next period of 2022.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas ambientales. Elecciones. Pandemia. Transición energética. Energías renovables. Organización ambiental. Instrumentos estratégicos.

**KEYWORDS:** Environmental policies. Elections. Pandemic. Energy transition. Renewable energies. Environmental organization. Strategic instruments.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

Como en el período anterior, al panorama complejo e incierto que genera la pandemia se suma la situación política e institucional inestable que provocan -como ya anunciamos en el OPAM '21- unas elecciones convocadas primero, suspendidas después y finalmente celebradas en el mes de febrero, sin que sea posible la constitución de un nuevo gobierno hasta el mes de mayo. La ausencia de un gobierno efectivo durante casi seis meses condicionará evidentemente el avance en la acción de gobierno y, por supuesto, en el desarrollo de las actuaciones necesarias, e imprescindibles a menudo, en relación con el efectivo y eficaz desempeño de la obligada función pública ambiental.

En el [OPAM '21](#) ya dimos cuenta de la disolución automática del Parlamento y de la convocatoria de elecciones (Decreto 147/2020, de 21 de diciembre) ante la imposibilidad de investir un nuevo presidente después de

la inhabilitación del entonces presidente, Joaquim Torra. Habiéndose convocado los comicios para el 14 de febrero de 2021, ante el empeoramiento de los datos de la crisis sanitaria y en aplicación de las previsiones del Decreto 147/2020 (art. 2), el Vicepresidente del Gobierno, en sustitución de la presidencia de la Generalitat, y Consejero de Economía y Hacienda -Pere Aragonès-, previa deliberación del Gobierno, aprueba el Decreto 1/2021, de 15 de enero por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021. La decisión no fue pacífica. El mencionado Decreto fue objeto de interposición de diversos recursos contenciosos administrativos que dieron lugar inicialmente a su suspensión cautelar por estimación de las medidas cautelares solicitadas. Finalmente, la STSJC 3324/2021, de 2 de febrero, anuló el Decreto de modo que se mantendría la fecha inicialmente prevista para la celebración de las elecciones.

Tras celebrarse finalmente las elecciones el día en el que se habían convocado inicialmente (14 de febrero) el resultado obtenido por las distintas fuerzas políticas (PSC, 33, ERC 33, JxCat 32, Vox 11, CUP 9, ECP-PEC 8, Cs 6, PP 3) no facilitó una investidura rápida que permitiese una pronta constitución del nuevo gobierno y, por consiguiente, tampoco una reanudación inmediata de la actividad del nuevo ejecutivo. A los efectos que ahora interesan, debe destacarse que, al final del proceso de investidura, el Gobierno de la Generalitat llevaría casi medio año en funciones. Esta circunstancia supondría, de nuevo, una parálisis en la acción del ejecutivo, especialmente grave en el contexto de crisis sanitaria, económica y social en la que nos encontrábamos. Evidentemente, esta situación tampoco favorecería en absoluto el desarrollo de actuaciones efectivas y ágiles en relación con la también otra crisis, la climática, que se declaró, y, por tanto, se asumió, en la declaración de emergencia climática acordada por el Gobierno en mayo de 2019. De nuevo las políticas ambientales se ven lastradas por unas circunstancias que se suman a la que ya venía siendo una escasa priorización de estas.

Finalizada la ronda de consultas a los distintos grupos parlamentarios, la presidenta del Parlamento de Cataluña, Laura Borràs, propuso al líder de ERC, Pere Aragonès, como candidato a la presidencia de la Generalitat, el 24 de marzo. Y ello pese a que no estuviesen claros los apoyos para que en una primera votación pudiese alcanzar la mayoría absoluta necesaria. Así, ni en la primera sesión del pleno de investidura (viernes 26 de marzo) ni en la segunda (viernes 30 de marzo) el candidato, Pere Aragonès, obtuvo la mayoría necesaria (mayoría absoluta en la primera y simple en la segunda), repitiéndose en ambas sesiones el mismo resultado: 42 votos a favor (ERC y CUP), 61 en contra (PSC, Vox, En Comú Podem, Ciudadanos y PP) y 32 abstenciones (JxCat). De modo que debió iniciarse la tramitación de una

nueva propuesta. Finalmente, y tras tres meses de arduas negociaciones, se convocó, en el mes de mayo, el correspondiente pleno de investidura tras ser presentado de nuevo Pere Aragonés como candidato a la presidencia. Así, en el tercer pleno de investidura que se celebraba desde las elecciones del mes de febrero, y al borde de una nueva convocatoria, el candidato fue investido como presidente de la Generalitat de Cataluña (21 de mayo) alcanzando la mayoría absoluta requerida en la primera votación al obtener los votos favorables (74) de los diputados de ERC, CUP y JxCat. Según el acuerdo de investidura alcanzado, el nuevo gobierno de coalición -formado por catorce consejeros de ERC y JxCat- tomó posesión, finalmente, el 26 de mayo. En el apartado correspondiente a las novedades organizativas nos referiremos a la posición que, en el nuevo ejecutivo surgido del pacto entre las dos fuerzas políticas, correspondió a las políticas ambientales como resultado del reparto final de carteras.

Como una de las actuaciones de final de mandato antes de las elecciones, el Gobierno presenta -en enero de 2021- un balance de la acción de la XII legislatura (2018-2020) por territorios utilizando como criterio el de la división por veguerías (Alt Pirineu i Aran, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Penedès, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre). Así, para cada una de las ocho veguerías se indican, en primer lugar, las inversiones presupuestadas en 2017 y 2020, señalando, en su caso y para cada comarca, los incrementos producidos. A continuación, se describen las actuaciones realizadas en cada territorio en relación con cada uno de los ejes del Plan de Gobierno para la XII legislatura, de modo que en referencia a las acciones más próximas a la política ambiental se señalan los avances en el ámbito de la ordenación del territorio, la movilidad, la sostenibilidad, el ciclo del agua, la gestión de los residuos y el patrimonio natural.

En cuanto a la acción del nuevo Gobierno, no es hasta el mes de julio de 2021 que el Ejecutivo aprueba el inicio de la elaboración del nuevo Plan de Gobierno que se aprobará, como plan estratégico para la XIV<sup>a</sup> legislatura (según el nuevo cálculo aprobado por Resolución del Parlamento<sup>1</sup>), por Acuerdo de Gobierno en el mes de septiembre de 2021. El Plan se estructura en cinco ejes: 1. Por un país justo, con buen gobierno y referente democrático en el mundo; 2. Por un país de derechos, de igualdad de oportunidades y de bienestar; 3. Por un país basado en una economía del conocimiento, digital

---

<sup>1</sup>El Pleno del Parlamento aprobó el 2 de junio de 2021 una resolución conjunta (de JxCat, ERC, ECP y la CUP) según la cual la legislatura que empezó el 6 de diciembre de 1932 sería considerada la primera de la institución. Esta modificación alteraría, en consecuencia, la numeración de todas las legislaturas posteriores. Hasta ese momento la numeración de las legislaturas se determinaba a partir de la celebración de las primeras elecciones democráticas. Y, por tanto, si bien con el criterio aplicado anteriormente la actual sería la XIII<sup>a</sup> legislatura, aplicando el nuevo criterio será la XIV<sup>a</sup> legislatura.



y emprendedora; 4. Por un país verde, equilibrado y conectado; y, 5. Por un país feminista fundamentado en la garantía de los derechos humanos. En cada uno de los cuatro ejes los objetivos que se prevén se vinculan a uno o varios ODS en función del ámbito material al que se refieren. Aunque se trata de una mera referencia formal sin que se realice ninguna otra mención a las consecuencias de esa conexión. En este sentido, sorprende que a lo largo del texto no se encuentre ninguna referencia al Plan para la implementación de la Agenda 2030 que se aprobó en septiembre de 2019 y que debía ser objeto de seguimiento, revisión y actualización y que, por tanto, parece que debería haberse tomado en cuenta al concretar las previsiones del nuevo Plan de Gobierno. Tampoco parece que se haya considerado la perspectiva transversal e integrada que exige un diseño de políticas públicas de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible tal como hoy deber ser entendido. Así, para cada uno de los ejes en los que se divide el Plan, y en forma de compartimentos estancos, se establecen ámbitos prioritarios y se determinan los objetivos y las distintas medidas que, en relación con los mismos, deberán llevarse a cabo durante el período planificado. Medidas que, por cierto, se presentan de modo desordenado sin atender a un criterio claro de exposición en función de su distinta naturaleza y calado (elaboración de normas reglamentarias, aprobación de leyes, desarrollo de pactos y estrategias, elaboración de planes diversos, medidas organizativas, ejecución de instrumentos económicos previstos en legislación vigente, etc.).

En el cuarto eje, la acción climática se establece, en primer lugar, como ámbito prioritario, previéndose como objetivos: alinear las políticas energéticas con la preservación del medio natural haciendo énfasis en la transición a las energías renovables; implementar la economía verde como palanca para la acción climática; garantizar la conservación de la biodiversidad y el medio natural; gestionar el agua teniendo en cuenta las previsiones de su futura disponibilidad con criterios específicos para las cuencas catalanas; y, fomentar la economía circular para llegar al residuo cero. En segundo lugar, se incluyen como prioridad en la acción de gobierno, las agendas rural y marítima y las políticas agroalimentarias en las que se marcan como objetivos: reforzar la agenda rural para el desarrollo territorial, socioeconómico y ambiental del mundo rural; consolidar la agenda marítima como marco para el desarrollo y aplicación de la Política Marítima Integrada en Cataluña; implementar la estrategia alimentaria de Cataluña promoviendo el tránsito a modelos agroalimentarios más sostenibles de acuerdo con los ODS; y, afrontar el reto agroalimentario orientado hacia la soberanía alimentaria y al refuerzo del sector. Y, finalmente, como tercer ámbito prioritario en este cuarto eje, el Plan se refiere a la vertebración territorial que deberá permitir: ordenar el territorio de manera sostenible para evitar la desigualdad urbana y el despoblamiento; promover las relaciones con los

municipios y el territorio también para evitar el despoblamiento; impulsar la movilidad colectiva, compartida, conectada y descarbonizada; consolidar las infraestructuras que permitan la movilidad en todo el territorio e impulsen la economía productiva, y dotarse de instrumentos de desarrollo de una política de consolidación del transporte de mercancías y la logística.

En el anexo del documento se establece como instrumento de transparencia y rendición de cuentas un sistema de seguimiento periódico de la ejecución y resultados del Plan, mediante la información actualizada que se obtendrá a partir de un sistema de indicadores. El documento se limita a relacionar algunos ejemplos de indicadores referidos al desarrollo de la acción de gobierno y algunos de los relativos al contexto social en el que se aplicaran las distintas políticas públicas. La concreción de estos se prevé que se produzca con posterioridad a la aprobación del Plan.

Al finalizar este apartado de valoración general podemos señalar, a modo de conclusión inicial, que ni el escenario de la persistente crisis sanitaria ni la situación política, han favorecido un avance claro y decidido en las políticas ambientales que haya permitido progresar hacia un efectivo desarrollo de la función pública ambiental que responda a las necesidades, muchas de ellas urgentes, en este ámbito. Como se verá en los apartados que siguen, se han producido actuaciones diversas, puntuales, pero, en general, poco significativas si atendemos a las carencias que se identifican fácilmente en este ámbito de intervención pública. Además de referirnos a aquellos aspectos que merecen ser destacados en el nuevo Plan de Gobierno y en el Plan normativo aprobado, en el capítulo dedicado a la legislación destacamos las medidas normativas dictadas amparándose en motivos de urgencia. Por lo que se refiere a la actuación normativa desarrollada señalaremos también aquellas novedades puntuales que, sin suponer un avance relevante, deben ser tratadas por su incidencia en el progreso de este ámbito de intervención. En el capítulo dedicado a la organización, aparte de referirnos a otras novedades sectoriales, destacamos los cambios que ha supuesto la configuración del nuevo ejecutivo en la dirección de las políticas ambientales. En relación con los instrumentos ejecutivos, por su incidencia en el efectivo desarrollo de la función pública ambiental, dedicamos nuestra atención a las novedades en las previsiones presupuestarias y, finalmente, a las diversas modalidades de instrumentos estratégicos y de planificación aprobados en este período.

## 2. LEGISLACIÓN

En relación con el desarrollo de la actividad legislativa en este período, y antes de pasar al examen de las novedades que merecen ser destacadas, corresponde mencionar como actuación dirigida a la buena regulación para favorecer la calidad normativa en Cataluña, la aprobación del Plan normativo para el período 2021-2023. La situación anómala que ya había producido la demora en la constitución del nuevo gobierno -después de las elecciones en el mes de febrero- y la tardía aprobación del Plan de Gobierno, se reproduce en relación con el documento que debe facilitar una adecuada información, clara y transparente de cuales van a ser las actuaciones normativas del ejecutivo. El nuevo Plan normativo no será aprobado hasta el mes de octubre del 2021. No obstante, debe señalarse que el documento recoge una significativa y ambiciosa previsión de actuaciones normativas para este período: 209 nuevas normas, de las cuales 177 ya en trámite en el momento de la aprobación del Plan. Como se verá, en ellas tienen un peso destacado las previsiones relativas a las políticas ambientales.

El Plan relaciona, en primer lugar, las actuaciones normativas cuya tramitación el Gobierno prevé iniciar en este período (anteproyectos de ley y proyectos de decreto) vinculándolas a los respectivos cuatro ejes del Plan de Gobierno, antes referidos, e indicando los ODS con los que se relacionan. Un buen número entre ellas se refieren al ejercicio de la función pública ambiental, destacando no sólo por su volumen si no por la importancia de los ámbitos a los que se refieren. Se prevé iniciar, así, la tramitación de los siguiente anteproyectos de ley: de montaña, de creación del Conservatorio del Litoral de Cataluña, del impuesto sobre les emisiones portuarias de grandes barcos, del impuesto sobre les actividades económicas que generen gases de efecto invernadero, de prevención y gestión de residuos y uso eficiente de los recursos, de transición energética, del mar, de la producción agrícola sostenible, de protección y rehabilitación de espacios afectados por actividades extractivas, de calidad atmosférica, de biodiversidad, y, de caza.

Entre los proyectos de decreto previstos destacamos: el Reglamento de desarrollo de la Ley 8/2020, de protección y ordenación del litoral; el Reglamento de desarrollo de la Ley 22/2009, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales; el de desarrollo de la Ley 3/2020, de prevención de las pérdidas y el malbaratamiento alimentarios; el de ordenación de las explotaciones ganaderas; el de regulación de la actividad cinegética; el relativo a la producción agroalimentaria ecológica; el correspondiente al Reglamento de la Agencia de la Naturaleza; el de creación de la Mesa intersectorial del Sector Forestal; el de regulación de la composición y funcionamiento de la Mesa Social del Cambio Climático; el de aprobación del Plan Territorial Sectorial para la Implantación de las Energías renovables en Cataluña; y, en fin, el de aprobación del Plan de Mejora de la Calidad del Aire.

Pese a la ambición en las previsiones, no se puede obviar, no obstante, que en diversos supuestos se trata de previsiones que no son nuevas puesto que ya se habían recogido en planes de gobierno y en planes normativos anteriores. En este sentido, el resultado del seguimiento de la ejecución del documento de planificación permitirá evaluar el real avance de las políticas ambientales en el período que abarca el Plan.

En segundo lugar, el Plan señala aquellas iniciativas que se pretenden aprobar (anteproyectos de ley y proyectos de decreto) en el período 21-23 ordenándolas por Departamentos, indicando en cada caso si se ha iniciado o no la tramitación. En este caso, son menores las expectativas en relación con las iniciativas legislativas más estrechamente relacionadas con las políticas ambientales. Así -considerando la actividad del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio y del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural- se estima la aprobación de 5 anteproyectos de ley (Anteproyecto de ley de creación del Conservatorio del Litoral de Cataluña, Anteproyecto de ley de territorio, Anteproyecto de ley de prevención y gestión de residuos y uso eficiente de los recursos de Cataluña, Anteproyecto de ley de transición energética y Anteproyecto de ley de producción agrícola sostenible) por contraposición a los 12 cuya tramitación se pretende iniciar.

Y, en tercer lugar, se indican aquellos supuestos en los que se prevé una labor de revisión con el objetivo de simplificar el ordenamiento jurídico, así como aquellos casos en los que se realizarán evaluaciones ex post del marco normativo vigente (este es el caso de la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades, cuya disposición adicional cuarta prevé la elaboración de una memoria anual sobre su aplicación).

El Plan prevé el seguimiento periódico de su ejecución y la elaboración de un informe que permita evaluar el grado de cumplimiento de sus previsiones. Se contempla, además, la posibilidad de revisar y modificar el contenido del Plan, en el caso de concurrir motivos que lo justifiquen.

## **2.1. MEDIDAS LEGISLATIVAS URGENTES**

Dentro de las escasas novedades significativas de este período deben ser destacadas diversas normas que se han aprobado como resultado de la utilización, como ya viene siendo habitual, por parte del ejecutivo de la técnica de la delegación legislativa por motivos de urgencia.

La primera de las actuaciones normativas que señalamos se desarrolla en relación con la transición energética y las energías renovables, uno de los ámbitos de intervención ya destacados en los últimos informes del OPAM-Cataluña. La novedad legislativa se produce ante los problemas de aplicación

del anterior Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables. La situación trae como consecuencia la aprobación del nuevo Decreto ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas, cuyo objeto es la modificación de diversos artículos del Decreto ley anterior, la modificación puntual de la Ley 16/2017, del cambio climático, así como la introducción de medidas de simplificación administrativa y de mejora de la participación pública. Debe tenerse en cuenta, además, que poco después de su aprobación, la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, introduce, como comentaremos a continuación, diversas modificaciones al Decreto ley aprobado en el mes de octubre.

En el OPAM '20 ya cuestionábamos, la oportunidad de aprobar el Decreto ley 16/2019, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, por las carencias de democracia y legitimación que, con carácter general, supone acudir a esta técnica normativa. En particular nos referíamos a las dudas que suscitaba la regulación "con urgencia" de un ámbito tan complejo como es el de la transición a un nuevo modelo energético. Especialmente si se tiene en cuenta que el Gobierno optó en 2019 por la regulación mediante decreto ley, antes de elaborar una estrategia territorial para la implantación de las instalaciones de energía renovable que permitiera planificar la incidencia territorial de estas infraestructuras, tomando en consideración todas las variables e intereses en presencia y garantizando la participación de los agentes implicados.

El importante volumen de proyectos presentados a partir de la aplicación del Decreto ley 16/2019 (más de 600 en el año y medio de su vigencia) provoca problemas al requerir una alta demanda de suelo y concentrarse, en buena parte, en terrenos de cultivo y suelo agrícola de alto valor, a la vez que en municipios pequeños alejados del consumo (lo que supondría el desarrollo de un modelo ineficiente). El nuevo Decreto 2021 pretende paliar los déficits de la norma anterior al no haberse considerado la afectación a los espacios agrarios como recursos naturales a proteger (principio de desarrollo sostenible), no haber asegurado mecanismos que favoreciesen el diálogo y el consenso social necesarios considerando la complejidad de las decisiones a tomar (principio de responsabilidad compartida), y, en fin, por no haber aprobado con carácter previo el instrumento de planificación territorial sectorial imprescindible para ordenar este ámbito en el que es inaplazable una adecuada intervención. La planificación hubiese permitido considerar las necesidades actuales, las diversas y complejas variables en presencia (sociales, económicas, ambientales, paisajísticas, territoriales), y el equilibrio que debía ser

preservado (principio de cohesión territorial), teniendo en cuenta, además, la necesidad de integrar y coordinar la planificación relativa al modelo energético con la relativa a las energías renovables.

Así pues, de nuevo, se procede a una actuación normativa urgente que, en este caso, deberá resolver los problemas de la anterior. El Decreto ley 24/2021 se sitúa en el marco de las competencias que el Estatuto atribuye a la Generalitat (arts. 116, 133 y 144), de los objetivos marcados en el Directiva UE 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovable, de la Ley 16/2017, del cambio climático y de la Ley 3/2019, de los espacios agrarios. Además, tal como se señala en su Exposición de motivos, la norma tiene en cuenta diversas mociones aprobadas en el Parlamento de Cataluña como consecuencia de la problemática generada con la aplicación del Decreto ley de 2019.

El Decreto ley 24/2021 introduce medidas para facilitar la aceptación y mejorar el consenso social en el territorio afectado en relación con los proyectos de energía renovable. Así, se prevé la posible participación local en los proyectos, en condiciones determinadas (art. 9 bis), y se crea la Mesa de Diálogo Social de las Energías Renovables (art. 6) como órgano -de representación de los diversos actores implicados- que deberá estudiar e identificar las propuestas de medidas de compensación pública entre los territorios rurales y zonas urbanas densamente pobladas en las que no se pueda garantizar el logro del 50% de su demanda eléctrica con generación eléctrica renovable de proximidad en el horizonte del año 2030. Son destacables también, en el sentido de reforzar la aceptación del territorio implicado, las modificaciones de los art. 14 y 15 relativos al procedimiento aplicable a la solicitud de autorización administrativa para la implantación de un parque eólico o de una planta solar fotovoltaica.

Se realizan también modificaciones dirigidas a mejorar a la compatibilidad de la actividad agraria con la producción de energía renovable, así como la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible del medio rural (modificaciones de los arts. 8 y 9 del Decreto ley 16/2019). Y también cambios destacables que se fundamentan en la simplificación administrativa en el ámbito del autoconsumo de energía eléctrica, como es la exclusión del régimen de autorización administrativa de construcción y explotación de determinadas instalaciones fotovoltaicas de generación eléctrica (art. 4). Finalmente, deben señalarse las modificaciones que incorpora el art. 3 a la Ley 16/2017, del cambio climático. Se introduce el compromiso de que, como mínimo el 30% de la energía renovable de nuevo desarrollo a implantar en el horizonte 2030, sea distribuida y participada en la propiedad o financiación por la ciudadanía, las pequeñas y medianas empresas, las administraciones locales, las operadoras y

comunidades energéticas ciudadanas y las comunidades de energías renovables. Con relación a la planificación sectorial, se establece el mandato de que la planificación territorial sectorial de las energías renovables para la generación solar y eólica prevea medidas que minimicen los impactos derivados de la elevada demanda de suelo que requieran estas instalaciones; y, en relación con la promoción de las energías renovables y la ocupación de determinada clase de suelo, se incorpora la necesidad de priorizar la ocupación de suelo diferente del no urbanizable, y en el no urbanizable, los espacios agrarios en desuso.

A partir de la entrada en vigor del Decreto ley 24/2021 y atendiendo a la carga prevista en cuanto a la tramitación administrativa de los proyectos de energías renovables presentados, el Gobierno aprueba en el mes de noviembre un programa de carácter temporal que persigue paliar los problemas de gestión que puedan producirse. El objetivo del mismo es dotar a la Administración de los recursos humanos necesarios para gestionar adecuadamente los procedimientos previstos.

La segunda aplicación de la técnica de delegación legislativa por motivos de urgencia se produce también en el ámbito de las actuaciones relativas a la transición energética. El Gobierno aprueba el Decreto ley 28/2021, de 21 de diciembre, con el fin de incentivar la instalación de sistemas de eficiencia energética o hídrica y de energía renovable, en aquellos edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal. Así, el Decreto ley modifica el libro quinto del Código Civil de Cataluña para facilitar el acuerdo entre propietarios (por mayoría simple) cuando se trate de decidir en relación con los proyectos técnicos relativos a la mejora de la eficiencia energética y a los sistemas de energías renovables. Se trata, por consiguiente, de una medida dirigida a favorecer el tránsito hacia un consumo energético más sostenible adaptando progresivamente el parque inmobiliario residencial a las nuevas necesidades.

El tercer ejemplo de medida legislativa urgente en este período se desarrolla en referencia al problema no resuelto de la contaminación causada por nitratos de origen agrario, y en el marco de las exigencias de la normativa europea. Así, el Gobierno aprueba el Decreto ley 17/2021, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias de limitación a la densidad ganadera. En 2019 se había aprobado el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos de fuentes agrarias (Decreto 153/2019, de 3 de julio). Al constatarse que, en los dos años de aplicación de las medidas de limitación de los incrementos de ganado previstas, no se han producido mejoras en la calidad de las aguas, es necesaria una prolongación de la limitación de la densidad ganadera en las

zonas calificadas como vulnerables. Debido al número de proyectos que ya estaban aprobados y pendientes de ejecución a la entrada en vigor del Decreto 153/2019, la situación en los municipios afectados, o bien ha permanecido inalterada, o ha empeorado aumentando, aunque sea ligeramente. En este sentido, la Orden TES/80/2021, de 9 de abril -a la que más tarde nos referiremos al repasar la legislación sectorial-, comportó la designación de la cifra, nada desdeñable, de 45 nuevos municipios como zona vulnerable, de modo que en el momento de aprobarse el Decreto ley son 68 los municipios afectados por esta situación.

De nuevo pues, el ejecutivo acude a la técnica -que deber ser excepcional- de la medida normativa urgente para intervenir respecto a una problemática ya grave y enquistada que, de ningún modo, se puede calificar de inesperada e imprevisible. Ante la situación, el Decreto ley amplía la vigencia de las medidas extraordinarias de limitación -cuyo plazo expiraba en julio de 2021- a cuatro años que deberán permitir la aplicación efectiva de las previsiones del Decreto de 2019. No obstante, teniendo en cuenta las características sociales y económicas del territorio afectado, se prevén excepciones que permiten la ampliación de la capacidad de determinadas explotaciones ya existentes, limitándolas a cierta tipología de ganado y hasta una capacidad máxima total.

Finalmente, en cuarto lugar, un supuesto distinto de medida normativa urgente es el Decreto Ley 12/2021, de 18 de mayo, relativo al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. En este caso, la difícil situación del sector turístico como consecuencia de la crisis sanitaria conduce a la tercera modificación del calendario de entrada en vigor del incremento de las tarifas del impuesto (establecido en la Ley 5/2020, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente). Considerando los efectos de la crisis, se aplaza la entrada en vigor del incremento de tarifas hasta el mes de octubre de 2021.

## **2.2. LEGISLACIÓN SECTORIAL**

En este período es especialmente escasa la actividad normativa dirigida a la regulación de ámbitos sectoriales directamente relacionados con el ejercicio de la función pública ambiental. Damos, no obstante, cumplida cuenta de aquellas normas aprobadas que merecen ser mencionadas y también nos referimos -como venimos haciendo en anteriores informes del OPAM- a proyectos normativos que, si bien estando aún en una fase inicial, deben señalarse por su relevante incidencia en el desarrollo efectivo de las políticas ambientales que aquí analizamos.



Mencionamos en primer lugar la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, cuyo contenido tiene como objetivo completar el régimen jurídico de los presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022, aprobados mediante Ley 1/2021, del 29 de diciembre, rompiendo así una dinámica de prorrogas presupuestarias que era ya habitual. Como ley de acompañamiento a la Ley de presupuestos, se trata de una norma omnicomprendiva en la que, por tanto, no es de extrañar que se incluyan entre sus medidas, de diverso alcance, modificaciones y novedades regulatorias que inciden en distintos sectores ambientales.

En la primera parte, relativa a las medidas fiscales se contemplan algunas modificaciones del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, en relación con los tributos que recaen sobre el ciclo del agua. Unas relativas a las definiciones de uso del agua y de los diversos usos doméstico, agrícola, ganadero e industrial, y, otras relativas a la simplificación de los procedimientos de la gestión del canon del agua (Título I, Cap. I).

En la segunda parte de la Ley dedicada a las medidas financieras, destaca como medida de transparencia en la gestión de recursos públicos, la introducción de la obligación de difusión por parte de las distintas Administraciones de las actuaciones concretas que se financien total o parcialmente mediante los recursos económicos procedentes de Fondos específicos. Este es el caso de del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, que nutre el Fondo para el Fomento del Turismo, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria cuyos recursos se dirigen al Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico, y del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, cuyos ingresos se destinan al Fondo de Patrimonio Natural, según las previsiones legales (art. 42, modificación del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2002).

En la tercera parte de la Ley, referida a las medidas administrativas, se incluyen un importante volumen de modificaciones relativas al medio ambiente y a la sostenibilidad, a la movilidad, al urbanismo y la ordenación de las aguas (Título XII). En los cambios relativos al ámbito del medio ambiente y la sostenibilidad destacan las modificaciones de la Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales, así como las de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, la Ley 6/2001 y las que se introducen en relación con el reciente Decreto ley 24/2021, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas. Relevantes son también desde

diversos puntos de vista las modificaciones que se realizan del Decreto legislativo 1/2010, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de urbanismo y las que se introducen en materia de aguas en el Decreto legislativo 3/2003.

Más adelante, en su Título XVI la Ley incorpora otras medias referentes a la protección de los animales y a la gestión de residuos de la construcción. Se modifica el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de protección de los animales, adecuando el importe máximo de las sanciones. Además, se modifica el Decreto 89/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña (PROGROC), se regula la producción y gestión de los residuos de la construcción y demolición, y el canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción, en cuanto a las obligaciones de la persona productora de residuos de la construcción y demolición. Finalmente, merece ser señalada la disposición adicional segunda cuyo objeto es dar cumplimiento a la Moción 159/XII del Parlamento, estableciendo una moratoria para el Plan de cierre y desmantelamiento de las incineradoras existentes. Según la disposición en el plazo de dos años, desde la aprobación de la ley, el Gobierno deberá aprobar dicho plan vinculado a la nueva ley de prevención de residuos y uso eficiente de los recursos, previa evaluación de su adecuación a los objetivos derivados de la Directiva (UE) 2018/851, sobre los residuos, y previa valoración de las alternativas más adecuadas de gestión de los residuos que son objeto de tratamiento en dichas instalaciones. Hasta la aprobación del plan se suspenden las tramitaciones de los expedientes de nueva construcción o de ampliación de infraestructuras de incineración.

Es una novedad puntual en materia de espacios naturales el Decreto 127/2021, de 1 de junio, sobre el Parque Natural del Montseny y sobre los espacios del PEIN el Montseny y Cingles de Bertí, en el marco de las previsiones establecidas por la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en cuánto a la gestión de los espacios naturales protegidos, y en aplicación de la aún vigente Ley 12/1985, de espacios naturales. El Decreto 105/1987 declaró el Parque Natural del Macizo del Montseny (abarcando solo la parte central del macizo). El Decreto 328/1992, por el que se aprobó el PEIN (Plan de espacios de interés natural) incluyó el espacio del Macizo del Montseny, que se integraría en el año 2006 en la Red Natura 2000. Con el objetivo de desarrollar y garantizar una más adecuada protección y gestión de este espacio natural se aprueba el nuevo Decreto que sustituye y renueva el Decreto anterior 105/1987. Se modifica la delimitación de los espacios del PEIN Macizo del Montseny y Cingles de Bertí, con la finalidad de unificar los límites de las diversas figuras de protección existentes. Se amplía el ámbito del espacio Macizo del Montseny

de modo que su delimitación coincide con la del Parque Natural, a la vez que se procede a la modificación puntual del límite del espacio del PEIN Cingles Bertí. Se aprovecha además la nueva regulación para modificar la denominación del espacio (Massís del Montseny por «el Montseny»), para adaptarla al nombre tradicionalmente utilizado para referirse al mismo. Destaca en su contenido, además del régimen de protección previsto, la nueva determinación respecto a los órganos de gestión, gobierno y participación del Parque Natural, así como el régimen de financiación aplicable.

En el ámbito de la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, cabe mencionar la Orden TES/80/2021, de 9 de abril, por la que se revisan las zonas vulnerables y se aplican las medidas del programa de actuación correspondiente a las mismas, a la que nos referíamos anteriormente al tratar una de las medidas normativas urgentes. A partir de las obligaciones establecidas por la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real decreto 261/1996, de 16 de febrero, la Generalitat de Cataluña realizó la primera designación de las zonas vulnerables mediante el Decreto 283/1998, de 21 de octubre. Posteriormente se han realizado periódicamente las oportunas revisiones y ampliaciones de las designaciones efectuadas. La última relación actualizada de las zonas vulnerables se efectúa en el apartado de anexos del Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos que proceden de fuentes agrarias. La revisión recogida en la Orden TES/80/2021 mantiene la condición de zonas vulnerables respecto a las designadas hasta el momento y, amplía, además, la designación respecto a nuevas zonas, a partir de los resultados de las redes de control de los Programas de Seguimiento y Control y de los datos de nitratos procedentes del Programa de vigilancia y control sanitario de las aguas de consumo humano de Cataluña.

En relación con la previsión de actuaciones normativas ambientales contenidas en el Plan normativo (2021-2023) al que nos hemos referido, resulta oportuno dar noticia del inicio de la tramitación de algunos proyectos legislativos.

Dos de ellos suponen dar cumplimiento a las previsiones de la Ley del cambio climático de 2017 en relación con el desarrollo de diversos instrumentos económicos ambientales. Así, por Acuerdo de 23 de noviembre el Gobierno aprueba la memoria preliminar del Anteproyecto de ley del

impuesto sobre las emisiones portuarias de grandes barcos. Se trata de un tributo ambiental previsto ya en La Ley del cambio climático de 2017 para gravar las emisiones de óxido de nitrógeno durante las maniobras de atraque y estancia de este tipo de embarcaciones en el puerto. La recaudación obtenida con el impuesto deberá destinarse en su totalidad al Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico creado como instrumento de financiación de las políticas de prevención y mejora de la calidad atmosférica. El ejecutivo acuerda también -en diciembre de 2021- la memoria preliminar del Anteproyecto de ley del impuesto sobre las actividades económicas que generan gases de efecto invernadero, que grava las emisiones de todas aquellas actividades sometidas a la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, así como las actividades incluidas en el anexo I.1 de la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades. En este caso la recaudación obtenida revertirá en el Fondo Climático.

Finalmente, el tercero de los proyectos normativos destacables, que se inician en este período, se refiere a la actualización de la normativa reguladora del turismo en Cataluña. El Gobierno aprueba la memoria preliminar del Anteproyecto de ley de Turismo con la finalidad de adaptar la regulación del sector a las nuevas necesidades sociales, económicas y medioambientales, en el contexto de la crisis causada por la pandemia de Covid-19 y del cambio climático. En este sentido la nueva ordenación del sector debe permitir un modelo turístico resiliente y sostenible en concordancia con las metas de la Agenda 2030 y con las previsiones del Plan Estratégico de Turismo de Cataluña 2018-2022.

### **3. ORGANIZACIÓN**

#### **3.1. CAMBIOS EN LA DIRECCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

Después de las elecciones de 14 de febrero de 2021 y una vez investido, en el mes de mayo, el nuevo presidente de la Generalitat, se configuró el nuevo gobierno de coalición resultado del pacto al que llegaron, como ya se ha señalado, las dos fuerzas políticas -ERC y JxCat- no sin pocas dificultades y tensiones. El resultado del proceso de negociación es el de un reparto equitativo de las catorce carteras departamentales en el que siete corresponden a ERC y siete a JxCat. Por lo que respecta a la posición de las políticas ambientales en el nuevo ejecutivo, se produce una clara

concentración de las competencias ambientales en una de las consejerías. No obstante, como ocurría en gobiernos anteriores y seguramente en parte debido a las necesidades de la negociación llevada a cabo, persiste, como se mostrará a continuación, la dispersión en relación con algunos aspectos directamente relacionados con las políticas ambientales que inciden en un adecuado tratamiento integrado y transversal de lo que debería ser una intervención pública acorde con el principio de sostenibilidad.

El art. 1 del Decreto 21/2021 de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, establece que el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación pasa a denominarse Departamento de Acción Climática, Alimentación, y Agenda Rural. Al frente del mismo, y según la distribución correspondiente a cada fuerza política, se mantendrá Teresa Jordà (ERC) titular del Departamento ahora modificado y ampliado, de modo que recae en el mismo el peso de las políticas ambientales que se suman a las de agricultura, ganadería, pesca y alimentación. Se configura así una macro consejería a la que se atribuyen - Decreto 21/21 y su modificación mediante Decreto 244/2021- las competencias relativas a la planificación y a la calidad ambiental, las políticas ante el cambio climático y las políticas de desarrollo sostenible, el agua, los residuos, las energías renovables, el medio natural y la biodiversidad, los bosques, la agricultura, la ganadería, la pesca y asuntos marítimos, las actividades cinegéticas y la pesca fluvial, el desarrollo rural, los servicios meteorológicos y la alimentación e industrias agroalimentarias. La movilidad, el transporte, las políticas de montaña y del litoral, así como la planificación del territorio, el urbanismo, la mejora urbana y las políticas de impulso de la Agenda Urbana de Catalunya, son ámbitos de intervención que se unen a las políticas digitales en el renovado Departamento de Políticas Digitales y Territorio (Jordi Puigneró, JxCat) hasta el momento, Departamento de Territorio y Sostenibilidad; y que será finalmente el Departamento de la Vicepresidencia, y de Políticas Digitales y Territorio, al ser nombrado su titular vicepresidente del nuevo ejecutivo.

Posteriormente el Decreto 246/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio, y el Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, adaptan la composición y funcionamiento de las consejerías a la nueva distribución de competencias.

### 3.2. OTRAS NOVEDADES PUNTUALES

Por su posible incidencia en el desarrollo de las políticas ambientales debemos hacer mención del Acuerdo GOV/105/2021, de 13 de julio, por el que se crean los órganos de coordinación de los Fondos Next Generation EU en la Administración de la Generalitat. Se crea la Comisión Interdepartamental de gobierno para la Recuperación Económica y la Gobernanza de los Fondos (presidida por el presidente del ejecutivo y cuya vicepresidencia corresponde al Consejero de Economía y Hacienda) a la que se encomienda la planificación y la priorización y seguimiento de los proyectos financiados con los Fondos Next Generation. I se crea, también, una Comisión Técnica -integrada por representantes de los distintos departamentos-, como órgano de asistencia y apoyo a la Comisión Interdepartamental, a la que corresponderá la identificación de los proyectos susceptibles de recibir los fondos y la coordinación de su captación y ejecución. Se trata de dos órganos que deberán complementar la gestión y coordinación de los fondos europeos que corresponde ya hasta ese momento a la Secretaría de Asuntos Económicos y de Fondos Europeos y a la Dirección General de Fondos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda.

En cuanto a novedades que inciden en la organización ambiental sectorial en el período examinado, destaca en primer lugar, el Decreto 321/2021, de 20 de julio, del Consejo Catalán de Cogestión Marítima. La Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas, modificada por la [Ley 5/2017, de 28 de marzo](#), de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, crea el Consejo Catalán de Cogestión Marítima (inicialmente Consejo de Pesca y Asuntos Marítimos de Cataluña), remitiendo su regulación a un reglamento posterior. Se crea como órgano de participación adscrito al departamento competente en materia de pesca y asuntos marítimos, con las funciones de elaborar propuestas y recomendaciones para una gestión racional, sostenible e integrada de las actividades sectoriales en el ámbito marítimo; contribuir a la definición y el desarrollo de las políticas marítimas de Cataluña en un régimen de corresponsabilidad; asesorar a la Administración marítima catalana sobre las prioridades de investigación y formación, y contribuir activamente a la aplicación de la Estrategia marítima de Cataluña. En el mismo sentido, la Estrategia Marítima de Cataluña (EMC2030) aprobada en 2018 (Acuerdo GOV/12/2018), encomienda al Consejo Catalán de Cogestión Marítima la gobernanza en este ámbito mediante un proceso abierto y continuado de revisión y reajuste de los objetivos y de las líneas estratégicas de actuación.

Pues bien, no es hasta esta fecha que se da cumplimiento al mandato de la Ley de 2010 modificada en 2017, a las previsiones de la EMC2030, y a los compromisos asumidos en el Plan de implementación de la Agenda 2030 en Cataluña aprobado por el ejecutivo en el año 2019 (Acuerdo GOV/132/2019), en cuyo contenido se asume, como una de las medidas, la efectiva aplicación de un nuevo modelo de gobernanza del mar basado en la cogestión del ámbito marino y costero. El nuevo Decreto establece así la composición, la designación de los miembros y el régimen de funcionamiento del Consejo Catalán de Cogestión Marítima.

De acuerdo con el Decreto 321/2021, el funcionamiento del Consejo se basa en el principio de cogestión -ya implantado en Cataluña en el ámbito de la pesca profesional mediante el Decreto 118/2018, de 19 de junio-, como sistema innovador que supone la corresponsabilidad de todos los actores implicados y, por tanto, la participación de todos aquellos que están relacionados con el desarrollo de las políticas marítimas en Cataluña. Integrado por representantes de la Administración de la Generalitat y de las entidades locales, de los agentes y las entidades vinculados a los sectores que llevan a cabo su actividad en el medio marítimo, de entidades de investigación y ambientalistas, así como de organizaciones sindicales y empresariales, el Consejo funcionará en Pleno, en Comisión Permanente y en cuatro comisiones sectoriales: de Economía Azul y Bioeconomía; de Sostenibilidad y Economía Circular; de Política Marítima Integrada, y de Investigación y Formación.

En el mismo ámbito, como actuación que contribuye a la aplicación de la Estrategia Marítima de Cataluña (EMC 2030) y como instrumento que permite desarrollar precisamente el modelo de cogestión previsto en el Decreto 118/2018, sobre el modelo de gobernanza de la pesca profesional de Cataluña, destacamos la creación (Acuerdo de 23 de noviembre) del Programa temporal de recopilación de datos en apoyo de la gestión pesquera (profesional y recreativa). El Programa se enmarca en el Programa operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) de modo que se prevé que el 80% de su coste sea reintegrado posteriormente por el mismo. El Programa permite recoger de manera sistemática, y a partir de un plan de muestreo preestablecido, información biológica, social y económica de las pesqueras profesionales, gestionadas por la administración, y de la pesca recreativa.

De nuevo en materia de transición energética y con la finalidad de contar con un mecanismo de gestión del modelo energético que facilite la aceleración de la misma, destaca el Programa para el diseño y la creación de una empresa energética pública acordado por el ejecutivo en este período (Acuerdo 23 de noviembre). La aprobación del Programa es coherente con

el contenido del Plan de Gobierno -al que ya nos hemos referido- puesto que en el mismo se prevé la creación de una energética pública como medida para equilibrar las políticas energéticas con la protección del medio natural, con especial atención respecto a la transición hacia las energías renovables. El objetivo del programa aprobado es el de desarrollar un modelo propio, distribuido, descentralizado, participado, que respete el principio de cohesión territorial y que deberá permitir alcanzar el objetivo de la reducción en un 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el año 2030 y de la neutralidad de emisiones de carbono el año 2050. Se pretende crear un instrumento público (empresa pública) con capacidad inversora, entre otras, en relación con la generación eléctrica, la distribución, los servicios de recarga del coche eléctrico, los servicios de almacenamiento, los servicios de agregación de demanda flexible y aquellos servicios de comercialización vinculados.

Finalmente, y en materia de fauna protegida, señalamos el traspaso de funciones del Gobierno de la Generalitat al Conselh Generau d'Aran en relación con la gestión de grandes carnívoros de la fauna salvaje protegida en el territorio de Arán mediante el Decreto 367/2021, de 19 de octubre. Se trata de permitir la gestión adecuada de los grandes carnívoros -y, en concreto, del oso pardo-y el desarrollo de políticas de prevención y de compensación de los daños producidos por estos animales a las actividades ganaderas del ámbito del Arán. Para el adecuado desarrollo del traspaso de funciones se prevé la creación de una comisión paritaria de coordinación entre la Generalitat y el Conselh Generau d'Aran.

## **4. EJECUCIÓN**

### **4.1. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**

Por lo que respecta a la previsión presupuestaria, como ya señalamos en el anterior informe del OPAM, partimos de una situación continuada de prórrogas presupuestarias que se reproduce en relación con los criterios que van a marcar la financiación de las políticas públicas en el año 2021. Así, con la finalidad de garantizar el funcionamiento de la administración y la prestación de los servicios públicos, ante la situación de falta de aprobación de los nuevos presupuestos a finales del año 2020, el Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, estableció los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020, mientras no entrasen en vigor los del 2021.



Después de las elecciones celebradas en el mes de febrero y de la constitución del nuevo gobierno, en el mes de noviembre se aprueba el Proyecto de ley de presupuestos que se concretará finalmente en la Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2022. Se pone así fin a una situación de anomalía y parálisis que había sido recurrente en los últimos años. La aprobación de las cuentas para el 2022 supone, al menos, contar en el plazo establecido legalmente con la previsión necesaria para poder desarrollar las políticas públicas en los distintos ámbitos de intervención. Desde la perspectiva del desarrollo de las políticas ambientales en el marco de los compromisos asumidos en el Plan de implementación de la Agenda 2030 y en el Plan de Gobierno, los nuevos presupuestos aprobados merecen ser destacados, por una parte, por incluir en su tramitación un Informe sobre perspectiva climática según el cual se calculan y se identifican los ingresos, los gastos y los beneficios fiscales que contribuyen a objetivos medioambientales (de modo que aplicando los marcadores de Río, el 19,8% de los programas presupuestarios integra la perspectiva climática, y el 6,1% del gasto previsto tiene perspectiva climática, concentrándose en la lucha contra el cambio climático y la contaminación según se señala). Y, por otra parte, por vincular los programas presupuestarios a los ODS (en la misma línea de los últimos presupuestos aprobados para 2020). El resultado de la relación que se establece lleva a concluir que los ámbitos de salud (ODS 3), educación (ODS 4) y ciudades sostenibles (ODS 11) son aquellos a los que se destinan mayores recursos. Por tanto, la introducción de la perspectiva climática y de los ODS no es, claro está, la garantía de una efectiva priorización de las políticas ambientales.

Más en concreto, y en cuanto a la posición que ocupan las actuaciones ambientales en las previsiones presupuestarias, resulta esclarecedor observar cómo, de acuerdo con la clasificación por programas del presupuesto, destacan por magnitud, los importes relativos a las políticas de gasto en salud (25,4%), educación (18,4%), protección social (7,4%) y transporte (7,1%). concentrando así estas políticas más del 58,2 % del gasto previsto. Por lo que respecta a la previsión presupuestaria (estado de ingresos y estado de gastos) por departamentos, corresponden al Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio 2.269.744.072,97 euros y al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. 1.177.661.949,33 euros. Teniendo en cuenta que, con carácter general y atendiendo a las circunstancias, se ha producido un incremento presupuestario (incremento del gasto), si comparamos estas cifras con las correspondientes a los departamentos equivalentes (2.064.216.831,87 euros y 726.314.944,72 euros, respectivamente) en el presupuesto aprobado para el ejercicio 2020 (Ley 4/2020), resulta claro que se ha producido un incremento del

presupuesto respecto de las últimas previsiones pero que en el conjunto de la previsión presupuestaria no supone situar al medio ambiente en una posición claramente prioritaria. No obstante, debemos señalar, en primer lugar, que además de la intervención directamente relacionada con la acción ambiental, los departamentos referidos (especialmente el primero de ellos) tienen encomendados otros ámbitos de actuación y que, por tanto, el presupuesto previsto no se puede considerar dirigido únicamente a las políticas ambientales. Y, en segundo lugar, y para realizar una estimación adecuada del presupuesto destinado a la intervención pública ambiental, debe tenerse en cuenta que las cifras indicadas no incluyen las cantidades que el presupuesto asigna a las diferentes entidades instrumentales que tienen atribuidas funciones relevantes en materia de medio ambiente. Este es el caso, entre otras, de las asignaciones que se realizan a la Agencia Catalana del Agua 559.745.795,32 euros o a la Agencia de Residuos de Cataluña 191.804.306,14 euros.

Finalmente, y considerando especialmente el contexto marcado por la crisis sanitaria y la celebración de comicios, deben ser mencionados diversos sectores en los que se han aprobado o previsto instrumentos de estímulo cuya ejecución deberá contribuir al avance en la consecución de determinados objetivos relacionados con las políticas ambientales. Destacan, así, como actuaciones de impulso, las ayudas aprobadas en el ámbito de la gestión forestal sostenible, en materia de producción agroalimentaria ecológica y en relación con el fomento de la biodiversidad cultivada. Y, también, como en otros períodos, las ayudas previstas, en materia de sanidad vegetal dirigidas a las Agrupaciones de Defensa Vegetal. Se producen también intervenciones de estímulo remarcables, mediante la autorización de subvenciones, destinadas a las infraestructuras de gestión de residuos municipales, a la conservación de la biodiversidad (Delta del Ebro) y al control de plagas que afectan a diversas comarcas de Cataluña.

#### **4.2. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS: PLANES, ESTRATEGIAS Y PACTOS NACIONALES**

Tal como ya viene siendo habitual, y como hemos reflejado en anteriores informes, una de las actuaciones ejecutivas que merece ser destacada es la que se desarrolla mediante instrumentos de planificación o estratégicos de diversa naturaleza y con distintas consecuencias. En este sentido, los distintos mecanismos que incluimos en este apartado obedecen también, como se verá, a fundamentos, motivaciones y objetivos diversos de modo que su valoración no puede ser tampoco uniforme.

En materia de biodiversidad y conservación del patrimonio natural, debemos dar noticia de dos planes de protección del medio natural y del paisaje que tienen como objetivo la protección, la ordenación y la gestión de los espacios naturales objeto de regulación en el marco de las previsiones normativas vigentes. En los dos casos se trata de planes aprobados de acuerdo con las previsiones del art. 5, y de los arts. 5bis, 5ter y 5quáter de Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales. Según lo establecido a partir de la introducción de estos preceptos en la Ley 12/1985 (por Ley 5/2017, de 28 de marzo), se trata de instrumentos de planificación cuya naturaleza, en aquello que concierne a la ordenación de los usos del suelo, es la de los planes directores urbanísticos. Así, por [Acuerdo GOV/15/2021, de 9 de febrero, se aprueba el Plan de protección del medio natural y del paisaje de la Alta Garrotxa](#) y por [Acuerdo GOV/48/2021, de 6 de abril, se aprueba el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje del Parque Natural de la Serra de Collserola](#).

En otro ámbito de intervención y con una naturaleza distinta, el Acuerdo GOV/3/2021, de 19 de enero, aprueba el Pacto nacional para una movilidad segura y sostenible 2021-2030 (PNMSS). El Pacto que se desarrolla en seis ejes estratégicos tiene como objetivo responder a los Nuevos retos que se plantean en la movilidad. En este sentido, persigue potenciar una movilidad segura y respetuosa con el medio ambiente y la salud. Para ello pretende impulsar los modos de transporte no motorizados, la movilidad activa y la promoción del transporte público. Y, de modo complementario, tiene como finalidad la promoción del desarrollo y la implantación de las nuevas tecnologías aplicadas a la industria de la automoción, a las infraestructuras viarias y a los sistemas de información y gestión del tráfico. A partir de su contenido el Pacto prevé acciones que se concretarán en los planes de seguridad vial y en "otros documentos de planificación en el ámbito de la movilidad segura". En este sentido, debe ser destacada la aprobación, en el mes de octubre, del nuevo Plan de Seguridad Vial 2021-2023 como concreción del Pacto nacional. A partir de los seis ejes establecidos por el Pacto nacional, el Plan concreta diversas acciones e incluye, como uno de sus objetivos, el de conseguir una movilidad sin efectos contaminantes. Además, en el mes de diciembre, como primera concreción del Plan de Seguridad Vial, el Gobierno aprueba el correspondiente Programa de Actividades.

Ya dimos noticia detallada en el anterior informe del Acuerdo de Gobierno (Acuerdo GOV/23/2020) por el que se aprobaron los objetivos y el contenido mínimo de la Estrategia de la bioeconomía de Cataluña 2021-2030 cuya aprobación se ha producido en este período mediante el Acuerdo GOV/141/202, de 14 de septiembre. Considerando la relevancia que para la actividad económica puede suponer este sector en los próximos años, el

objetivo general de la Estrategia aprobada es el de fomentar la producción de recursos biológicos y de procesos locales y renovables de modo que se promueva así el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía en Cataluña. A partir de los siete objetivos que se establecen, el documento se desarrolla y se concreta en 17 líneas estratégicas y 37 medidas.

En el marco de las previsiones del Plan de Gobierno debemos referirnos también al Acuerdo GOV/17/2021, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Plan estratégico de la alimentación de Cataluña (2021-2026), como documento que debe sentar las bases del Pacto nacional para la política alimentaria de Cataluña. Configurado como un instrumento interdepartamental e intersectorial, el objetivo del Plan es articular un sistema alimentario integral, seguro, sostenible y competitivo, integrado en el territorio y basado en su diversidad. Se señala como meta principal la potenciación del valor diferencial del sistema alimentario catalán. El documento identifica cuatro ámbitos que agrupan diez objetivos estratégicos, a partir de los que se prevén 55 iniciativas y 301 actuaciones.

Como último instrumento de carácter estratégico, y por su relación con las políticas ambientales, damos noticia del inicio en este período de la elaboración del Pacto Nacional para la Industria 2022-2025. De los cinco ejes temáticos que prevé desarrollar destaca el relativo a la sostenibilidad, energía y economía circular, en el que se contempla el ahorro de recursos, la valorización de los residuos y la reducción de los costes energéticos impulsando la transición energética frente a la emergencia climática.

Finalmente, en el marco de los compromisos adquiridos en relación con los ODS y la Agenda Urbana NNUU (cuyo documento para su aplicación en Cataluña se encuentra en proceso de elaboración), merece ser mencionado el acuerdo entre el Gobierno de la Generalitat y ONU-Hábitat. En el mes de abril (Acuerdo de 20 de abril), el Gobierno aprueba la suscripción de un acuerdo entre ONU-Hábitat y la Administración de la Generalitat (en ese momento, Departamentos de Territorio y Sostenibilidad y de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia). Según el acuerdo ONU-Hábitat utilizará Cataluña como modelo para el enfoque regional de su Herramienta de Perfiles de Ciudades Resilientes, dentro del Programa Global de Ciudades Resilientes (que, a su vez, forma parte del Plan Estratégico 2020-2023 de ONU-Hábitat) cuyo objetivo es incorporar la resiliencia urbana en las políticas de urbanización sostenible, tomando en consideración las diferentes amenazas que pueden sufrir las ciudades, así como los diversos actores implicados. Cataluña, a su vez, y de conformidad con el compromiso adquirido, contribuirá económicamente (1,2 millones) durante cuatro años al mantenimiento en Barcelona de la sede del Programa Global mencionado.

## **5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Relacionamos a continuación, y de acuerdo con el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña y el Decreto 244/2021, de 19 de junio, que lo modifica, los responsables de los Departamentos que, tal como se ha señalado anteriormente, tienen atribuidas competencias relativas al ámbito de las políticas ambientales: el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural y el Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.

### **5.1. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS**

Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con los Decretos 21/2021 y 244/2021, de 19 de junio citados y, el Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

- Titular del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Teresa Jordà Roura.
- Secretaría general de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. David Mascort Subiranas.
- Secretaría de Acción Climática. Anna Barnadas López.
- Dirección general de Energía. Assumpta Farran Poca.
- Dirección general de Calidad Ambiental y Cambio Climático. Marc Sanglas Alcantarilla.
- Dirección general de Políticas Ambientales y Medio Natural. Marc Vilahur Chiaraviglio.
- Secretaría de Alimentación. Carmel Mòdol Bresolí.
- Dirección general de Agricultura y Ganadería. Elisenda Guillaumes Cullell.
- Dirección general de Empresas Agroalimentarias, Calidad y Gastronomía. Joan Gòdia Tresánchez.

- Secretaría de Agenda Rural. Oriol Anson Fradera.
- Dirección general de Ecosistemas Forestales y Gestión del Medio. Anna Sanitjas Olea.
- Dirección General de Política Marítima y Pesca Sostenible. Sergi Tudela Casanovas.

Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con los Decretos 21/2021 citado y 244/2021, de 19 de junio citados y, el Decreto 246/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.

- Titular del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio. Jordi Puigneró Ferrer.
- Secretaría general del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio. Ricard Font Hereu.
- Secretaría de Territorio y Movilidad. Isidre Gavín Valls.
- Dirección general de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Agustí Serra Monté.
- Dirección general de Políticas de Montaña y del Litoral. Jesús Fierro Rugall.
- Dirección general de Infraestructuras de Movilidad. David Prat Soto.
- Dirección general de Transportes y Movilidad. Mercè Rius Serra.
- Secretaría de Estrategia, Información y Coordinación Territorial.
- Francisco Fornells Sala.
- Dirección general de Nación Digital y Agenda Urbana. Maria Galindo García-Delgado.

## **5.2. TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS A LOS DEPARTAMENTOS**

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales.

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

- Agencia Catalana del Agua. Samuel Reyes López (director).
- Agencia de Residuos de Cataluña. Isaac Peraire Soler (director).
- Centro de la Propiedad Forestal. Teresa Jordà Roura (presidenta, titular del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural). Juan Luis Abián Perruca (director gerente).
- Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat (ATL) Josep Andreu Clariana Selva.
- Forestal Catalana, SA. Gabriel Esquiús Fuentes (consejero delegado).
- Instituto Catalán de Energía. Marta Morera Marcé (directora).
- Servicio Meteorológico de Cataluña. Sarai Sarroca Cervelló (director).
- Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña. Arnau Queralt Bassa (director).

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.

- Central de Infraestructuras para la Movilidad y las Actividades Logísticas, S.A(CIMALSA). Enric Ticó Buxados (presidente).
- Consorcio del Observatorio del Paisaje. Jordi Puigneró Ferrer (presidente, titular Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio). Pere Sala Martí (director).
- Consorcio del Parque del Espacio de interés natural de Gallecs. Gemma Safont Artal (gerente)
- Consorcio Patronato del Valle de Núria. Albert Alins Abad (presidente de la Comisión de dirección).
- Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alt Pirineu i Aran. Pere Josep Porta Colom (director).

## 6. APÉNDICE LEGISLATIVO

- Decreto ley 12/2021, de 18 de mayo, relativo al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.
- Decreto ley 17/2021, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias de limitación a la densidad ganadera.
- Decreto ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas.
- Decreto ley 28/2021, de 21 de diciembre, de modificación del libro quinto del Código civil de Cataluña, con el fin de incorporar la regulación de las instalaciones para la mejora de la eficiencia energética o hídrica y de los sistemas de energías renovables en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, y de modificación del Decreto ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la COVID-19, en el ámbito de las personas jurídicas de derecho privado sujetos a las disposiciones del derecho civil catalán.
- Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2022.
- Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público.
- Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2020, mientras no entren en vigor los del 2021.
- Decreto 147/2020, de 21 de diciembre, de disolución automática del Parlamento de Cataluña y de convocatoria de elecciones.
- Decreto 1/2021, de 15 de enero por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021
- Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 127/2021, de 1 de junio, sobre el Parque Natural del Montseny y sobre los espacios del PEIN el Montseny y Cingles de Bertí.



- Decreto 244/2021, de 19 de junio, que modifica el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 246/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.
- Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.
- Decreto 321/2021, de 20 de julio, del Consejo Catalán de Cogestión Marítima.
- Decreto 367/2021, de 19 de octubre, de traspaso de funciones de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau d'Aran en materia de gestión de grandes carnívoros de la fauna salvaje protegida en el territorio de Arán.
- ORDEN TES/80/2021, de 9 de abril, por la que se revisan las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aplican las medidas del programa de actuación en las zonas vulnerables

## 7. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J. M. La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 15, abril 2021, pp. 24-41. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10916> (Fecha de último acceso 28-06-2021).

ARAGUÀS GALCERÀ, I. Business Improvement Districts y sostenibilidad urbana. A propósito de la regulación de las áreas de promoción de la actividad económica urbana en Cataluña. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 2, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2913> (Fecha de último acceso 02-02-2021).

CASES PALLARÉS, J.. La regulación urbanística en la Carta Municipal de Barcelona. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 236, 2020, pp. 10-29

GIL CASIÓN, M.I. Derecho y políticas ambientales en Cataluña (Primer semestre). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 1, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3087> (Fecha de último acceso 19-11-2021).

ROS ARPA, C. Comentarios a la nueva Ley catalana de protección y ordenación del litoral. *Cuadernos de derecho local*, n. 54, 2020, pp. 235-251.

SALBANYÀ I BENET, J. La conservació dels boscos per part dels propietaris privats forestals. Barcelona, Atelier, 2021, 397 p.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Derecho urbanístico de Cataluña* (9ª ed.). Barcelona, Atelier, 2021, 384 p.

VADRÍ FORTUNY, M. T. La Llei 7/2020, de 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya: un pas endavant? (I) Context normatiu i aspectes organitzatius. *Revista Catalana de Dret Públic blog*, 2021. ISSN 2696-8916.

VADRÍ FORTUNY, M. T. La Llei 7/2020, de 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya: un pas endavant? (II) Tramitació i contingut de la llei. *Revista Catalana de Dret Públic blog*, 2021. ISSN 2696-8916.